

Asia: VN/28833/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (kansainvälinen suojele)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä.

Yleistä esitysluonnoksen tavoitteista ja perusteluista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvistä, ulkomaalaisten asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista. Lakimuutoksia on valmisteltu ja toteutettu viimeisen vuoden aikana lukuisia, ja muutosten yhteisvaikutukset heikentävät merkittävästi ulkomaalaisten ihmisten asemaa. On myönteistä, että nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa on lyhyesti tarkasteltu lakiesitysten yhteisvaikutuksia. Arvioinnin tulisi kuitenkin olla kattavampaa, jotta tosiasiallisesti olisi mahdollista muodostaa kokonaiskuva eri hankkeissa toteutettujen muutosten yhteisvaikutuksista. Esimerkiksi perheenyhdistämistä koskevien muutosten yhteisvaikutuksia suhteessa nyt lausuttavana olevaan esitykseen ei ole tarkasteltu.

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, myös turvapaikanhakijoita ja kansainvälistä suojele saaneita henkilöitä. Esityksessä on kyse perustuslaissa turvattujen oikeuksien kannalta keskeisestä sääntelystä esimerkiksi koskien oikeusturvaa (PL 21 §), yksityis- ja perhe-elämän suojele (PL 10 §) ja palautuskieltoa (PL 9.4 §).

Lainsäädäntömuutoksia arvioitaessa on niiden hyväksyttävyyden ulottuvuuksia perusoikeuksien näkökulmasta toisaalta tavoitteiden hyväksyttävyyden ja toisaalta toteutustapojen vaikuttavuus ja tehokkuus. Valittavana olevista toteuttamisvaihtoehdoista on aina valittava se vaihtoehto, joka rajoittaa keskeisiä perusoikeuksia vähiten. Ulkomaalaisten oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on tehtävä punnintaa mahdollisten yksilöihin kohdistuvien rajoitusten ja rajoitusten

hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden välillä. Lisäksi on huomioitava, että ehdottomana pidettyjä perusoikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa ollenkaan. Ehdottomiin perusoikeuksiin kuuluu palautuskielto.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää yleisellä tasolla huomiota hallituksen esityksen luonnoksen tavoitteisiin. Esitysluonnoksessa viitataan monilta osin hallitusohjelmakirjauksiin. Kuitenkaan hallitusohjelmakirjaus ei itsessään ole riittävä peruste ehdotetuille muutoksille, vaan muutoksille tulee olla selkeästi tunnistettu hyväksyttävä tavoite, joka voidaan saavuttaa esityksessä tunnistetuilla oikeasuhtaisilla toimilla.

Hallitusohjelmakirjausten lisäksi ehdotettuja muutoksia perustellaan esimerkiksi tavoitteella tehostaa muun muassa turvapaikkamenettelyä. Kuten esitysluonnoksessa tunnistetaankin, perustuslakivaliokunta on ”mietinnössään useasti painottanut, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei valiokunnan mukaan tule olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen”. Esitysluonnoksessa tulisikin tarkemmin perustella, miksi juuri kyseisiin sääntelyratkaisuihin on perusteltua päätyä ottaen huomioon, että kyse on perusoikeusherkästä sääntelykokonaisuudesta.

Turvapaikkamenettelyn tehostaminen ja puhuttelupöytäkirjan läpikäyminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa turvapaikkamenettelyn tehostamista ja säästöjä tavoittelevista lainsäädäntömuutoksista, mikäli muutoksissa ei ole riittävästi ja asianmukaisesti huomioitu muutosten mahdollisia vaikutuksia turvapaikkamenettelyn laatuun.

Esimerkiksi ulkomaalaislakiin vuosina 2015–2019 tehtyjen muutosten yhteisvaikutuksia tarkastellun VN TEAS-tutkimuksen mukaan ”[m]enettelyihin tehdyt perättäiset ja samanaikaiset muutokset, joiden tavoitteena oli menettelyjen tehostaminen, itse asiassa lisäsivät tarvetta muutoksenhakuun ja uusintahakemusten tekemiseen. Tietyiltä osin lakimuutokset johtivat siten päinvastaisiin tuloksiin, kuin mitä niillä oli tavoiteltu.” (VN TEAS 2021:10). Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt vuonna 2024 julkaisemassaan selvityksessä Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa uusintahakemuksiin tehtyjen myönteisten päätösten taustoja ja havainnut, että valtaosa vuoteen 2023 sijoittuvalla tarkasteluajanjaksolla myönteisen päätöksen uusintahakemukseensa saaneista turvapaikanhakijoista oli hakenut ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua vuonna 2015. Ensimmäisiin turvapaikkamenettelyihin liittyvät puutteet olivat paikoin seuranneet hakijoita myöhemmissä menettelyissä, ja niihin oli ollut haasteellista vaikuttaa uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnyksen vuoksi. Hakijat olivatkin saaneet myönteisen päätöksen uusintahakemukseensa vasta vuonna 2023, kahdeksan vuotta ensimmäisen hakemuksen jälkeen.

Näin ollen sellaisia uudistuksia, joilla tavoitellaan turvapaikkaprosessin tehostamista huomioimatta tehostamisen vaikutuksia prosessin laatuun ja näin myös uusintahakemusten määrään, ei tule uudelleen tehdä. Sen sijaan turvapaikkamenettelyä voidaan ja sitä tulee edelleen kehittää, jotta kansainvälisen suojelun tarve ja henkilön mahdollinen haavoittuva asema tunnistetaan jo ensimmäisen turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Turvapaikanhakijan haavoittuvan aseman ja kansainvälisen suojelun tarpeen tunnistaminen, selvittäminen ja hyväksyminen tosiseikaksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa turvapaikkaprosessia tehostaa menettelyä niin ajallisesti kuin inhimillisestikin, säästäten näin myös viranomaisresursseja ja vähentäen uusintahakemusten tekemisen tarvetta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotettua muutosta turvapaikkapuhuttelun pöytäkirjan tarkastamisesta ei tule tehdä. Muutos heikentää olennaisesti turvapaikkamenettelyn laatua ja turvapaikanhakijan oikeusturvaa.

Heikennykset ensi asteessa tehtävään turvapaikkatutkinnan laatuun lisäävät myös työmäärää valitusasteissa. Hakemusten tosiseikastoa saatetaan joutua selvittämään uudelleen hallinto-oikeuksissa sekä mahdollisten hallinto-oikeuksien palautuspäätösten ja uusintahakemusten seurauksena uudelleen myös Maahanmuuttovirastossa.

Ehdotettu muutos, jonka mukaan puhuttelupöytäkirjoja ei jatkossa enää tarkastettaisi puhuttelun päätteeksi, on esimerkki tehostamistoimista, joiden vaikutuksilla heikennetään turvapaikkamenettelyn laatua. Lisäksi sillä lisätään työmäärää ja resurssien tarvetta valitusasteissa sekä myös hakemusten mahdollisten uudelleen käsittelyiden myötä Maahanmuuttovirastossa. Puhuttelupöytäkirjojen tarkastamatta jättäminen puhuttelussa edellyttäisi sitä, että hakija tarkastaa pöytäkirjan avustajansa kanssa. Tällöin olisi myös huolehdittava siitä, että puhuttelupöytäkirja tosiasiallisesti tarkastetaan asianmukaisesti.

Sisäministeriö on osana lainvalmistelua tarkastellut pientä otantaa puhuttelupöytäkirjoja selvittääkseen puhuttelupöytäkirjojen tarkastuksen merkitystä turvapaikkamenettelyn laadun kannalta. On myönteistä, että asiaa on selvitetty – vaikkakin hyvin pienellä otannalla – jotta mahdolliset vaikutukset menettelyn laatuun ovat tiedossa. Esitysluonnoksen mukaan ”[o]toksen pöytäkirjoissa olevista, hakijoiden tekemistä lisäyksistä pöytäkirjaan noin 7,5 %:n voitiin katsoa olevan siten merkityksellisiä, että lisäykset toivat sisällöllisesti todellista lisäselvitystä hakijan asiaan. Suurin osa lisäyksistä oli jo kerrotun asian uudelleen selittämistä. Korjausten osalta merkityksellisten korjausten osuus oli 5,3 %, ja usein korjaukset olivat esimerkiksi erisnimien translitterointeja.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että edellä esitetyt prosentuaalisesti merkitykselliset lisäykset ja merkitykselliset korjaukset indikoivat varsin suurta määrää tilanteita, joissa ilman puhuttelupöytäkirjan läpikäymistä jokin merkittävä seikka jäisi selvittämättä tai merkittävä virhe korjaamatta. Mikäli tällaisissa tilanteissa puhuttelupöytäkirjaa ei jatkossa välttämättä tarkastettaisi, kasvaisi mahdollisuus virheelliseen tai puutteelliseen tietoon perustuvan päätöksen tekemiselle, mikä vaikuttaa muutoksenhaun ja uusintahakemusten tekemisen tarpeeseen. Tällöin myöskään potentiaaliset säästöt eivät toteudu, sillä muutoksenhaun ja uusintahakemusten myötä kustannukset kasvavat. Mikäli puutteita tai virheitä ei huomata muutoksenhaku- tai uusintahakemusvaiheessa, voivat ne johtaa pahimmillaan ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen.

Ottaen huomioon, että edellä esitetyn otoksen perusteella useassa prosentissa tilanteista puhuttelupöytäkirjan tarkastus vaikuttaa merkitykselliseltä menettelyn laadun kannalta, on jatkossakin varmistettava, että puhuttelupöytäkirja tosiasiallisesti tarkastetaan. Tämän turvaamiseksi ei ole riittävää, että hakija voi itse tai avustajansa avustuksella, mikäli tämä on avustajan ajankäytön sekä resurssien näkökulmasta mahdollista, tarkastaa pöytäkirjan. Ensinnäkään hakija itse ei käytännössä pysty tarkastamaan pöytäkirjaa itsenäisesti, koska pöytäkirja on yleensä suomeksi. Toisaalta esitysluonnoksen mukaan avustajalla ei olisi velvollisuutta käydä pöytäkirjaa läpi, jolloin olisi avustajasta riippuvaista, milloin pöytäkirja tosiasiallisesti tarkastetaan. Avustaja ei voi lähtökohtaisesti etukäteen tietää onko pöytäkirjassa virheitä tai puutteita sieltä relevantteja seikkoja, eikä hänen näin ollen tulisi myöskään voida päättää päämiehensä puolesta, ettei pöytäkirjaa tarkastettaisi. Lisäksi jos hakijalla ei ole oikeutta oikeusapuun, ovat pöytäkirjan tarkastamisen kustannukset eli avustajan palkkio sekä tulkkauksilasku hakijalle merkittäviä, mikä voi myös vaikuttaa siihen, tarkastetaanko pöytäkirja tosiasiallisesti. Näin ollen ehdotettu muutos ei riittävästi turvaa sitä, että puhuttelupöytäkirja myös jatkossa tarkastettaisiin ja mahdolliset puutteelliset tai virheelliset tiedot korjattaisiin.

Turvapaikkamenettelyn tulisi olla mahdollisimman etupainotteinen, sen laadun ja hakijan oikeusturvan varmistamiseksi. Siksi valtuutettu katsoo, että puhuttelupöytäkirja tulee tarkastaa joko viranomaisaloitteisesti Maahanmuuttovirastossa tai avustajan kanssa siten, että Maahanmuuttovirasto vastaa puhuttelupöytäkirjan tarkastukseen käytetystä oikeusavustajan ajankäytöstä sekä tulkkaukslaskusta.

Esitysluonnoksessa ei myöskään tarkenneta sitä, millä aikataululla asiaa koskevat lisäselvitykset ja korjaukset tulisi toimittaa Maahanmuuttovirastolle, vaan tämän päättäminen jätetään Maahanmuuttoviraston harkittavaksi. Kuitenkin esityksessä mainitaan muun muassa mahdollisuus käyttää puhuttelupöytäkirjan jälkikäteisen tarkastuksen menettelyä myös rajamenettelyssä, jolloin määräaika pöytäkirjan tarkastuksen toteuttamiselle voi muodostua hyvin lyhyeksi hakijalle ja avustajalle. On varmistettava, että hakija ja avustaja poikkeuksetta ehtivät tosiasiallisesti käydä läpi puhuttelupöytäkirjan aiemmin mainittujen virheiden ehkäisemiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsookin, että jos esitystä viedään eteenpäin, laissa tulisi määritellä ainakin kohtuullinen minimiaika korjausten toimittamiselle. Kyse on hakijan oikeusturvan kannalta erittäin merkityksellisestä asiasta, ja oikeusturvan näkökulmasta kriittisen tärkeää erityisesti erilaisissa nopeutetuissa menettelyissä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa viranomaisaloitteisen pöytäkirjan tarkastamisen merkitystä erityisesti lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Esitysluonnoksen perusteluissa huomioidaankin erityisesti lasten asema ja etu ja lähdetään siitä, että pöytäkirja tällöin tarkastettaisiin pääsääntöisesti puhuttelun yhteydessä. Valtuutettu esittää, että yhdenmukaisen linjauksen ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten aseman ja oikeuksien turvaamiseksi lakiin kirjattaisiin lapsia ja haavoittuvassa asemassa olevia koskeva poikkeus, mikäli puhuttelupöytäkirjan tarkastamista koskevasta muutoksesta ei kokonaisuudessaan luovuta.

Pöytäkirjan tarkastamista koskeva vaikutustenarviointi

Esitysluonnoksessa tarkastellaan muun muassa pöytäkirjan tarkastamista koskevan muutoksen taloudellisia, viranomais- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää taloudellisten vaikutusten osalta huomiota edellä ilmaiseamaansa huoleen muutoksenhaun ja uusintahakemusten tekemisen tarpeen kasvusta, mikäli puhuttelupöytäkirjan läpikäymättä jäämisestä johtuen virheitä tai puutteellisia tietoja ei havaita Maahanmuuttoviraston käsitellessä hakemusta ensimmäistä kertaa. Lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa esitetään alustavana arviona, että niistä hakijoista, joiden kohdalla nykyisin sovitaan jatkopuhuttelu ainoastaan pöytäkirjan tarkastamista varten (40 % hakijoista), noin puolet voisi jatkossa tarkastuttaa avustajansa kanssa pöytäkirjan. Kuitenkin todennäköisesti määrä olisi suurempi, sillä pöytäkirjan tarkastus avustajan kanssa koskisi lähtökohtaisesti kaikkia hakijoita, ei ainoastaan heitä, joiden kohdalla nykyisin varataan jatkopuhuttelu. Koska pöytäkirjan tarkastaminen on olennainen osa laadukasta turvapaikkamenettelyä, tulisi pöytäkirja lähtökohtaisesti kaikissa tilanteissa tarkastaa. Kustannukset olisivat esitettyä suuremmat.

Lisäksi viranomais- ja taloudellisten vaikutusten osalta merkityksellistä on myös se, että vaikka turvapaikkapuhuttelijoiden aikaa säästyisi jatkossa muihin tehtäviin pöytäkirjan tarkastusvastuun siirtyessä, eivät vaikutukset turvapaikkamenettelyn kestoon olisi niin suoraviivaisia kuin esitysluonnoksessa arvioidaan. Tämä johtuu siitä, että vaikka tarvetta varata uutta turvapaikkapuhuttelua pöytäkirjan tarkastusta varten ei olisi, tulisi kuitenkin hakijalle antaa määräaika pöytäkirjan tarkastamisen toteuttamiselle, mikä myös viivästyttää turvapaikkaprosessia. Lisäksi koko turvapaikkamenettely pitkittyy ja viivästyy, mikäli pöytäkirjassa olleita virheitä tai puutteita joudutaan käsittelemään valitustuomioistuimissa tai uudelleen Maahanmuuttovirastossa.

Lopuksi yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esityksessä tulisi perus- ja ihmisoikeusarvioinnissa kiinnittää tarkasti huomiota vaikutuksiin oikeusturvaan edellä esitetyistä syistä. Esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin mukaan "[e]sityksellä ei ole vaikutuksia hakijoiden oikeusturvatakeisiin." Valtuutettu pitää arviointia huolestuttavana ja virheellisenä, koska esityksellä nimenomaisesti on suoria vaikutuksia hakijoiden oikeusturvaan.

Matkustusasiakirjan kelpoisuusalueen rajaaminen ja kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota esitysluonnoksen ehdotuksiin liittyen kansainvälistä suojelua saaneen henkilön matkustamiseen siihen maahan, josta pakeni, ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta. Ehdotukset liittyvät suojeluaseman lakkauttamiseen ja toisaalta matkustusasiakirjan kelpoisuusalueen rajaamiseen. Kuitenkin esitysluonnoksessa tunnistetaan, että matkustamiselle entiseen kotimaahan voi olla paikoin painavia henkilökohtaisia syitä siitä huolimatta, että maa lähtökohtaisesti on henkilölle vaarallinen. Esitysluonnoksessa tunnistetaan esimerkiksi läheisen vakava sairastuminen tai hautajaiset tai toisaalta avioeron vahvistaminen tilanteiksi, joissa henkilö voi joutua matkustamaan entiseen kotimaahansa. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan esimerkiksi matkustusasiakirjan kelpoisuusalueen rajaamiseen tehtävää poikkeusta, jos sille on poikkeuksellisen painava syy. Myöskin lakkauttamisharkinnassa tulisi esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan huomioida, onko matkustamiselle ollut henkilökohtaisia painavia syitä.

Matkustusasiakirjan kelpoisuusalueen rajaaminen ja mahdollisuus suojeluaseman lakkauttamisesta voivat rajoittaa hakijan perhe- ja yksityiselämää, mikäli kelpoisuusaluetta koskevaa poikkeusta ja lakkauttamisharkintaa ei sovelleta ihmisoikeusmyönteisesti. On tärkeää, että henkilöillä säilyy tarvittaessa mahdollisuus perhe-elämän kunnioittamiseksi vierailuun tarvittaessa kotimaassaan ja saada tähän tarkoitukseen kelpoisuusalueeltaan rajoittamaton matkustusasiakirja. Tältä osin hallituksen esitysluonnoksessa jää avoimeksi se, minkälaisiin tilanteisiin ehdotettu poikkeus soveltuisi. Lisäksi valtuutettu viittaa esitysluonnoksessa mainittuihin esimerkkeihin tilanteista, jolloin entiseen kotimaahan matkustamiselle voitaisiin myöntää poikkeus ja katsoo, että lainsäädännöllä tulee varmistaa, että poikkeus matkustusasiakirjan kelpoisuusalueen rajaamiselle tulee saada kiireellisesti, päivien sisällä sen hakemisesta.

Arvioitaessa kelpoisuusalueen rajaamisen ja lakkauttamisharkinnan vaikutuksia perhe-elämän suojaan tulisi vaikutustenarvioinnissa huomioida myös yhteisvaikutukset suhteessa esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämisestä koskeviin rajoituksiin. Mikäli osaan kansainvälistä suojelua saaneista ihmisistä tulevaisuudessa kohdistuu kahden vuoden asumisaikavaatimus oleskeluluvan saamisen jälkeen ennen perheenyhdistämisen hakemista, voi erossaolo omasta perheestä pitkittyä merkittävästi. Jos samanaikaisesti matkustusasiakirjan kelpoisuusaluetta rajataan, voidaan käytännössä estää kansainvälistä suojelua saaneen ihmisen mahdollisuus useaan vuoteen edes lyhyen vierailun muodossa tavata perheenjäseniään. Olennaista tältä osin on varmistaa, että rajoittamatonta kelpoisuusaluetta koskevaa poikkeusta sovelletaan ihmisoikeusmyönteisesti ja tähän myös ohjataan lain esitöissä selvästi. UNHCR:n käsikirjassa pakolaisuuden määrittämisen menettelyistä ja kriteereistä on esimerkiksi eroteltu vierailu tapaamaan vanhoja ja sairaita vanhempia pidempiaikaisesta tai toistuvasta oleskelusta. Valtuutettu suosittelee myös harkitsemaan poikkeuksellisen painavan syyn sijasta lievempää sanamuotoa kelpoisuusalueen rajaamista koskevan poikkeuksen soveltamiselle ihmisoikeusmyönteisen lainsoveltamisen tukemiseksi.

Kelpoisuusalueen rajaamista koskevassa ehdotetussa lainkohdassa ei kiinnitetä huomiota lasten asemaan ja lapsen edun arviointiin. Kuitenkin kelpoisuusalueen rajaaminen vaikuttaa myös lapsiperheisiin tilanteissa, joissa osa perheestä edelleen oleskelee kotimaassa. Lapsen etu tulee

huomioida tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua saaneen lapsen perhe on hänen kotimaassaan, ja myös tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua saaneen vanhemman lapset ovat kotimaassa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että lainkohdassa kiinnitettäisiin nimenomaisesti huomiota lapsen etuun vastaavasti kuin esimerkiksi ulkomaalaislain 39 §:ssä tai 35 §:ssä.

Sur place -tilanteita koskeva muutos

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää huolensa ehdotettuun muutokseen koskien kansainvälisen suojelun tarpeen syntymistä vasta kotimaasta lähdön jälkeen. Esitysluonnoksen mukaan "[m]ikäli hakija on tahallisesti keksinyt itselleen pakolaisasemaan oikeuttavat perusteet, voisi Maahanmuuttovirasto jättää pakolaisaseman myöntämättä ja myöntää hakijalle sen sijaan toissijaista suojelua." Kuten esityksessä huomioidaan, on toissijaisen suojelun myöntäminen turvapaikan sijasta hakijan aseman kannalta merkityksellinen heikennys. Toissijaisia suojelulupia on heikennetty ja ollaan heikentämässä eri lakimuutosten yhteydessä koskien niin oleskelulupien pituutta kuin perheenyhdistämisen edellytyksiä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että turvapaikan myöntämisen edellytyksenä on, että henkilöllä on perustellusti aiheutta pelätä olevansa vainon vaarassa tiettyyn ryhmään kuulumisensa tai oletetun kuulumisensa johdosta. Valtuutettu katsoo kyseisen esityksen olevan liian epämääräinen, tulkinnanvarainen ja asettavan turvapaikan myöntämiselle sur place-tilanteissa kaksinkertaisen kynnyksen sekä lisäävän myös valitusprosesseja. Muutosesitys johtaisi toteutuessaan useiden perus- ja ihmisoikeuksien loukkausvaaraan, eikä sitä tulisi säätää.

YK:n käsikirjassa pakolaisuuden määrittämisen menettelyistä ja kriteereistä todetaan sur place-tilanteista jotka johtuvat hakijan omista toimista seuraavasti:

96. A person may become a refugee "sur place" as a result of his own actions, such as associating with refugees already recognized, or expressing his political views in his country of residence. Whether such actions are sufficient to justify a well founded fear of persecution must be determined by a careful examination of the circumstances. Regard should be had in particular to whether such actions may have come to the notice of the authorities of the person's country of origin and how they are likely to be viewed by those authorities.

Määrittävän viranomaisen pitäisi esitysluonnoksen mukaan pystyä perustelemaan, että hakijan toiminta olisi vilpillistä. Kuitenkaan ehdotettu pykälämuotoilu ei sisällä mainintaa toiminnan tahallisuudesta ja vilpillisyydestä, vaan on muotoiltu laivammin ("jos -- vaino perustuu olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähtönsä jälkeen"). Säännökselle tarkoitetun korkean soveltamiskynnyksen tulee ilmetä selkeästi suoraan lainkohdasta, mikäli ehdotettua lainkohtaa ei kokonaan päätetä jättää säätämättä.

Säännöksellä ei tule rajoittaa kenenkään uskonnon-, mielipiteen tai sananvapautta, ja säännöstä ei siten tulisi soveltaa tilanteisiin, joissa henkilö on esimerkiksi Suomessa asuessaan omaksunut uuden uskon tai uusia mielipiteitä taikka uskaltanut ilmaisemaan niitä aiempaa avoimemmin. Myös tämän tulisi hyvin selvästi ilmetä sekä laista että sen esitöistä, jotta säännöstä ei sovellettaisi ihmisoikeusnäkökulmasta kestämättömällä tavalla.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan kansainvälistä suojelua koskevien karkottamispäätösten osalta, että niiden täytäntöönpanokelpoisuutta muutettaisiin vastaamaan käännyttämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että sisäministeriössä on vireillä

lainsäädäntöhanke, jossa tarkastellaan yleisesti käännytystä ja maasta karkottamista koskevaa säädöspohjaa. Valtuutettu ei pidä perusteltuna, että erillisenä muutettaisiin nyt kansainvälistä suojelua koskevin osin täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä.

Stenman Kristina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Korkman Elsa
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto